Ontwerpbegrotingsplan Nederland

september 2015

Inhoud

Inleiding		
Hoofdstuk 1	**Macro-economische prognoses**	**4**
Hoofdstuk 2	**Begrotingsdoelstellingen**	**7**
Hoofdstuk 3	**Projecties van inkomsten en uitgaven in een scenario van ongewijzigd beleid**	**11**
Hoofdstuk 4	**Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven. Overheidsuitgaven naar functie**	**12**
Hoofdstuk 5	**Discretionaire maatregelen in de ontwerpbegroting**	**14**
Hoofdstuk 6	**Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen**	**17**
Hoofdstuk 7	**Vergelijking met het meest recente stabiliteitsprogramma**	**24**
Hoofdstuk 8	**Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven**	**25**
Bijlage	**Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei**	**26**

Inleiding

Dit Ontwerpbegrotingsplan (OBP) presenteert de derde begroting van het kabinet Rutte-Asscher op hoofdlijnen. Dankzij een combinatie van bezuinigingen en structuurversterkende hervormingen de afgelopen jaren staat Nederland er weer een stuk beter voor. De Nederlandse overheidsfinanciën laten daarbij blijvend herstel zien.

De begroting 2016 is erop gericht om de positieve budgettaire effecten van de economische groei zo evenwichtig mogelijk te verdelen over de drie prioriteiten van het kabinet: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en eerlijk delen. Dit doet het kabinet door een deel van de verbetering van het EMU-saldo in te zetten voor een gerichte verlichting van de lasten op arbeid met structureel 5 miljard euro. Daarbij is de lastenverlichting zo vormgegeven dat deze het economisch herstel ondersteunt en de werking van de arbeidsmarkt verbetert. Zonder deze lastenverlichting zou de koopkrachtontwikkeling negatief zijn geweest.

Nederland blijft volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. Voor Nederland gelden sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure vorig jaar de vereisten uit de preventieve arm van het SGP. De preventieve arm ziet toe op de Middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structurele EMU-saldo en de uitgavenbenchmark. Volgens de huidige inzichten bedraagt het structurele EMU-saldo in 2015 -1,2 procent van het bbp en in 2016 -1,3 procent bbp. Hiermee wijkt Nederland in 2016 af van de eigen landenspecifieke MTO maar blijft binnen de toegestane marge. Cumulatief over 2015 en 2016 wijkt Nederland ook enigszins af, maar niet significant. Naast het structureel saldo vormt de uitgavenregel het andere belangrijke criterium in de preventieve arm. De toegestane uitgavengroei is voor Nederland naar schatting 1,4 procent in 2015 en 1,2 procent in 2016. Op basis van de huidige inzichten voldoet Nederland in zowel 2015 als 2016 aan de uitgavenregel. Nederland voldoet daarmee aan beide vereisten van de preventieve arm. Tot slot voldoet Nederland ook aan de eisen van de transitieperiode voor de schuldregel, die geldt voor lidstaten die niet lang geleden ontslagen zijn uit de buitensporigtekortprocedure.

1. Macro-economische prognoses

Het economisch herstel dat vorig jaar is ingezet, zet met kracht door. In 2015 raamt het CPB een economische groei van 2,0% en in 2016 van 2,4%. Het Nederlandse BBP bereikt in 2015 het niveau van 2008. Tevens wordt de economische groei breed gedragen: zowel binnenlandse bestedingen als de uitvoer leveren een positieve bijdrage aan de economische groei. Na de piek in de werkloosheid in 2014 van 7,4% van de beroepsbevolking raamt het CPB een dalende werkloosheid via 6,9% in 2015 naar 6,7% in 2016.

De uitvoer groeit in 2015 met 3,7% en in 2016 met 5,1%. Daarmee blijft de uitvoer een positieve bijdrage aan de economische groei leveren. Het economisch herstel in de eurozone werkt positief door op de Nederlandse uitvoer. In de eurozone bevinden zich de belangrijkste handelspartners van Nederland. De depreciatie van de euro stimuleert bovendien de vraag naar Nederlandse producten buiten de eurozone. Wel signaleert het CPB dat de ontwikkeling van de wereldhandel een belangrijk neerwaarts risico is.

De binnenlandse bestedingen leveren ook een positieve bijdrage aan de economische groei. Zo stijgt de consumptie van de huishoudens 1,6% in 2015 en 1,9% in 2016 door hogere besteedbare inkomens. De stijging van het besteedbaar inkomen hangt samen met de lage inflatie, de contractloonstijging, toenemende werkgelegenheid en in 2016 de lastenverlichting op arbeid. Het consumentenvertrouwen is sinds de zomer van 2013 flink gestegen. De investeringen nemen toe met 6,5% in 2015 en 6,0% in 2016. De investeringsgroei bevindt zich op het hoogste niveau sinds 2008. Producenten hebben meer vertrouwen en de bezettingsgraad is verder toegenomen. Het herstel op de woningmarkt (hogere transacties en stijgende woningprijzen) draagt bij aan een toename van de woninginvesteringen alsmede aan een hogere private consumptie.

De werkloosheid daalt in 2016 verder naar 6,7% van de beroepsbevolking. Daling van de werkloosheid volgt vertraagd op de aantrekkende economische groei. De productie in de marktsector groeit 2,9% in 2015 en 3% in 2016, de groei van de werkgelegenheid blijft daar, met 0,9% respectievelijk 1,3% bij achter. Bedrijven zullen eerst hun bestaande productiecapaciteit benutten voordat ze nieuwe mensen aannemen. Dit wordt zichtbaar in de stijging van de arbeidsproductiviteit (2,0% in 2015 en 1,7% in 2016). Tegelijkertijd neemt de beroepsbevolking toe met 0,5% in 2015 en 0,8% in 2016. Vooral in 2016 trekken minder mensen zich ontmoedigd terug van de arbeidsmarkt. De combinatie van een grotere vraag naar en aanbod van arbeid leidt netto tot de geraamde daling van de werkloosheid van 2014 op 2016 met 55 duizend personen.

Tabel 0.i) Basisaannamen

	2014	2015	2016
Kortetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	0,2	0,2	0,2
Langetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	1,5	0,7	0,9
USD/EUR-wisselkoers (jaarlijks gemiddelde)	1,33	1,10	1,09
Nominale effectieve wisselkoers	0,5	-3,4	-0,3
Wereld, exclusief EU 28, bbp-groei	4,2	3,7	4,1
Bbp-groei in EU 28	0,9	1,3	1,9
Groei van relevante buitenlandse markten	3,9	2,8	5,4
Wereldinvoervolumes, exclusief EU	3,8	0,1	4,9
Olieprijzen (Brent, USD/vat)	99	57	60

Tabel 0.ii) Voornaamste aannamen.

	2014	2015	2016
1. Externe context			
a. Prijzen van grondstoffen (Grondstoffen exclusief energie (HWWI), euro's)	-7,5	-37,1	2,9
b. Spreads ten aanzien van Duitse obligaties	0,2	0,2	0,2
2. Begrotingsbeleid			
a. vorderingenoverschot/-tekort van de overheid	-2,4	-2,2	-1,5
b. Bruto overheidsschuld	67,9	67,2	66,2
3. Monetair beleid/ Financiële sector/aannamen betreffende rentevoeten			
a. Rente:			
i. Euribor	0,2	0,2	0,2
ii. Depositorente			
iii. Rente op leningen			
iv. Vervalrendement van overheidsobligaties van 10 jaar	1,5	0,7	0,9
b. Evolutie van deposito's			
c. Evolutie van leningen			
d. Trends in oninbare leningen (NPLs)			
4. Demografische trends			
a. Evolutie van actieve bevolking	-0,4	0,5	0,8
b. Afhankelijkheidsgraad	70,1	70,1	70,3
5. Structuurbeleid			

Tabel 1.a. Macro-economische vooruitzichten

		2014	2014	2015	2016
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie verandering	variatie verandering
1. Reëel bbp	B1*g	662,8	1,0	2,0	2,4
waarvan:					
1.1. toe te schrijven aan het geraamde effect van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op economische groei					
2. Potentieel bbp			0,4	0,9	1
Bijdragen:					
- arbeid			0,0	0,2	0,2
- kapitaal			0,2	0,4	0,5
- totale factorproductiviteit			0,2	0,3	0,3
3. Nominaal bbp	B1*g		1,8	2,8	3,3
Componenten van reëel bbp					
4. Consumptieve bestedingen	P.3	296,1	0,0	1,6	1,9
5. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	171,2	0,3	-0,4	0,8
6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	120,4	3,5	7,4	5,4
7. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden (% van bbp)	P.52 + P.53	-0,5	-0,1	-0,2	0,1
8. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	549,4	4,0	3,7	5,1
9. Invoer van goederen en diensten	P.7	473,8	4,0	4,1	5,7
Bijdragen tot groei van reëel bbp					
10. Finale binnenlandse vraag		587,7	0,7	1,9	2
11. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden	P.52 + P.53	-0,5	-0,1	-0,2	0,1
12. Saldo goederen- en dienstentransacties van het buitenland	B.11	75,6	0,5	0,2	0,2

Tabel 1.b. Prijsontwikkelingen

		2014	2014	2015	2016
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie	variatie
1. Bbp-deflator			0,8	0,8	1,0
2. Deflator van de particuliere consumptie.			1,3	1,0	1,3
3. Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP)			0,3	0,5	1,1
4. Deflator van de publieke consumptie.			0,4	0,1	1,4
5. Investeringsdeflator			-0,2	-0,5	1,7
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-1,8	-1,2	1,1
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-2,3	-2,0	1,7

Tabel 1.c. Arbeidsmarktontwikkelingen

		2014	2014	2015	2016
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie verander ing	variatie verander ing
1. Werkgelegenheid, personen[1]		8738,6	-0,2	0,7	1,1
2. Werkgelegenheid: gewerkte uren[2]		6977	-0,3	0,5	1,0
3. Werkloosheidscijfer (%)[3]		659,7	7,4	6,9	6,7
4. Arbeidsproductiviteit, personen[4]		75,8	1,2	1,3	1,3
5. Arbeidsproductiviteit, gewerkte uren[5]		95	1,3	1,5	1,4
6. Beloning van werknemers	D.1	328,5	1,5	1,4	3,4
7. Beloning per werknemer		37,6	2,1	0,9	2,5

1/ Beroepsbevolking, volgens intern begrip van definitie nationale rekeningen

2/ Definitie nationale rekeningen
3/ Geharmoniseerde definitie, Eurostat; niveaus.
4/ Reëel bbp per werknemer
5/ Reëel bbp per gewerkt uur.

Tabel 1.d. Sectorale saldi

		2014	2015	2016
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp
1. Vorderingenoverschot/-tekort t.a.v. het buitenland	B.9	10,6	10,9	10,7
waarvan:				
- Saldo goederen en diensten		11,4	11,7	11,2
- Saldo primaire inkomsten en overdrachten		1,3	1,2	1,2
- Kapitaalrekening		-2,0	-2,0	-1,6
2. Vorderingenoverschot/-tekort van de particuliere sector	B.9	13,0	12,9	12,0
3. Vorderingenoverschot/-tekort van de overheid	B.9	-2,4	-2,2	-1,5
4. Statistische verschillen				

2. Begrotingsdoelstellingen.

Het kabinet maakt ruimte voor een gerichte verlichting van de lasten op arbeid. De Nederlandse overheidsfinanciën hebben zwaar geleden onder de gevolgen van de crisis. Daarnaast kwam ook het economische herstel maar moeizaam op gang. Dankzij een combinatie van bezuinigingen en structuurversterkende hervormingen staat Nederland er weer een stuk beter voor. Nu de overheidsfinanciën verbeteren onder invloed van de aantrekkende economie verlaagt het kabinet de lasten op arbeid. Daarbij is de lastenverlichting zo vormgegeven dat deze het economisch herstel ondersteunt en de werking van de arbeidsmarkt verbetert. Zonder deze lastenverlichting zou de koopkrachtontwikkeling negatief zijn geweest.

EMU-saldo

Het brede economische herstel en de hervormingen van de afgelopen jaren zorgen voor een verbetering van de overheidsfinanciën. Deze verbetering is onder andere zichtbaar in het tekort van de overheid. Het EMU-saldo verbetert van een tekort van 2,2 procent van het bbp in 2015 tot 1,5 procent van het bbp in 2016. Onderstaande tabel bevat de toelichting op de verbetering van het saldo tussen 2015 en 2016 - de zogenoemde horizontale ontwikkeling.

Tabel 2.1	% bbp
EMU-saldo 2015	**-2,2%**
Noemereffect	0,1%
Belasting- en premie-inkomsten	1,1%
Zorguitgaven	-0,3%
Uitgaven aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-0,2%
Lonen en prijzen	-0,2%
EU-afdrachten	0,4%
GF/PF/BCF	-0,3%
KTV's	0,1%
Aardgasbaten	-0,1%
Rente staatsschuld	0,0%
Overig	0,1%
EMU-saldo 2016	**-1,5%**

Stijgende belasting- en premie-inkomsten, gedragen door het economisch herstel, verklaren het grootste deel van de verbetering van het EMU-saldo. De zorguitgaven en uitgaven aan sociale zekerheid stijgen in 2016 en dit verslechtert het EMU-saldo met 0,5 procentpunt bbp. Datzelfde geldt voor de indexatie van een deel van de overheidsuitgaven via de loon- en prijsbijstelling. De ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit in alle lidstaten wordt niet meer voorzien voor het einde van 2015. De jaarlijkse Nederlandse korting op de EU-afdrachten, die deel uitmaakt van het Eigenmiddelenbesluit, slaat daardoor in 2016 voor drie jaren neer (2014 - 2016). Dit leidt tot lagere netto-uitgaven in 2016 ten opzichte van 2015. In 2016 geeft het Rijk 0,3 procent bbp meer uit aan het Gemeente- en Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds (BCF). De kastransactiecorrecties (KTV's) bij met name de OV-jaarkaart verbeteren het EMU-saldo ten opzichte van 2015. Tenslotte leidt een lagere verwachte gasprijs tot dalende aardgasbaten.

Preventieve arm

Door het uitgebreide pakket aan besparingen en hervormingen is Nederland een jaar eerder dan de deadline ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure; het "strafbankje" van het SGP. Hierdoor heeft Nederland nu te maken met de regels van de zogeheten preventieve arm van het SGP. De Europese Commissie hanteert twee maatstaven om te zien of een lidstaat aan de eisen voldoet: het structureel saldo en de uitgavenregel. Het structurele EMU-saldo bedraagt -1,2 procent van het bbp in 2015 en -1,3 procent bbp in 2016. Hiermee wijkt Nederland in 2016 af van de MTO, maar blijft binnen de toegestane marge. Het structureel saldo is op ieder moment in tijd afhankelijk van de onderliggende *output gap* die volatiel is***.*** Hierdoor kan de vereiste ontwikkeling van het structureel saldo sterk verschillen tussen verschillende ramingen. Om lidstaten meer zekerheid te

geven in de begrotingsvoorbereiding over de economische en budgettaire ramingen, waarop zij in de Europese begrotingsregels worden afgerekend, bevriest de Commissie bij de lenteraming de vereiste ontwikkeling van het structureel saldo voor het volgende jaar. Die vereiste ontwikkeling kan daarna niet meer groter worden, wel kleiner als meer recente ramingen dat toelaten.

Op basis van de lenteraming had Nederland in 2015 een structureel saldo van -0,3 procent van het bbp, wat ten opzichte van de norm van -0,5 procent van het bbp voor de MTO impliceert dat het saldo met 0,2 procentpunt mag verslechteren in 2016. Het structureel saldo verslechtert van -1,2 procent van het bbp in 2015 naar -1,3 procent van het bbp in 2016, met ruim 0,1 procentpunt[1]. Ten opzichte van de bevroren ruimte is daarmee geen sprake van een afwijking[2].

Cumulatief over 2015 en 2016 wijkt Nederland enigszins af, maar niet significant. Ook voor 2015 is de opdracht bevroren en geldt vervolgens de meest gunstige raming van het structureel saldo. Op basis van de lenteraming had Nederland in 2014 een structureel saldo van -0,2 procent van het bbp, wat impliceert dat het saldo met 0,3 procentpunt mag verslechteren in 2015. Het structureel saldo verslechtert van -0,5 procent van het bbp in 2014 naar -1,2 procent van het bbp in 2015, dus met 0,7 procentpunt. Daarmee is de verslechtering 0,4 procentpunt groter dan de toegestane 0,3 procentpunt voor 2015. De cumulatieve afwijking voor 2015 en 2016 bedraagt derhalve 0,3 procentpunt (0,4 procentpunt voor 2015 en -0,1 procentpunt voor 2016). Dat is geen significante afwijking.

Naast het structureel saldo vormt de uitgavenregel het andere belangrijke criterium in de preventieve arm. De toegestane uitgavengroei is voor Nederland naar schatting 1,4 procent in 2015 en 1,2 procent in 2016. Op basis van de huidige inzichten voldoet Nederland in zowel 2015 als 2016 aan de uitgavenregel. Tot slot voldoet Nederland ook aan de eisen van de transitieperiode voor de schuldregel, die geldt voor lidstaten die recent ontslagen zijn uit de buitensporigtekortprocedure.

Tabel 2.a Begrotingsdoelstellingen van de overheid uitgesplitst naar subsector

		2015	**2016**
	ESA-Code	% bbp	% bbp
Vorderingenoverschot/-tekort naar subsector			
1. Overheid	S.13	-2,2	-1,5
2. Centrale overheid	S.1311	-1,8	-1,6
3. Deelstaatoverheid	S.1312		
4. Lagere overheid	S.1313	-0,3	-0,3
5. Wettelijke socialeverzekeringsinstellingen	S.1314	-0,1	0,4
6. Rente-uitgaven	D.41	1,3	1,2
7. Primair saldo		-0,9	-0,3
8. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-	-
9. Groei van het reële bbp (%) (= 1 in tabel 1.a)		2,0	2,4
10. Groei van het potentiële bbp (%) (= 2 in tabel 1.a)		0,9	1,0
bijdragen:			
- arbeid		0,2	0,2
- kapitaal		0,4	0,5
- totale factorproductiviteit		0,3	0,3
11. Output gap (% van het potentiële bbp)		-1,6	-0,2
12. Cyclisch begrotingsonderdeel (% van het potentiële bbp)		-1,0	-0,2
13. Conjunctuurgezuiverd saldo (1-12) (% van het potentiële bbp)		-1,2	-1,3
14. Conjunctuurgezuiverd saldo (13+6) (% van het potentiële bbp)		0,1	-0,1
15. Structureel saldo (13-8) (% van het potentiële bbp)		-1,2	-1,3

EMU-Schuld

[1] Zie tabel op pagina 14 van de beoordeling van de Europese Commissie van het Stabiliteitsprogramma 2015 voor een voorbeeld van de toepassing van bevriezing. (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/19_nl_scp_en.pdf)

[2] Een afwijking van de vereisten uit de preventieve arm wordt als significant gezien als deze groter is dan 0,5 procent van het bbp in een jaar, of in twee jaar cumulatief.

De EMU-schuld daalt in 2016 tot 66,2 procent van het bbp, ten opzichte van een niveau van 67,2 procent van het bbp eind dit jaar.

Tabel 2.2

EMU-schuld eind 2015	**67,2%**
Noemereffect	-2,2%
EMU-tekort 2016	1,5%
Correctie op mutatie in ktv's	0,2%
Schatkistbankieren	-0,2%
Rentederivaten	-0,2%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	0,0%
Aflossing ABN AMRO	-0,1%
Studieleningen	0,2%
Diverse leningen	0,0%
Overige financiële transacties	-0,1%
EMU-schuld eind 2016	**66,2%**

Het noemereffect laat de EMU-schuld in 2016 met 2,2 procent dalen. Het tekort van de overheid zorgt in principe voor een stijging met 1,5 procent van het bbp. Omdat een deel van het EMU-tekort bestaat uit kastransactieverschillen wordt hiervoor gecorrigeerd. Het schatkistbanieren door decentrale overheden heeft ook in 2016 een verlagend effect op de schuld. Daarnaast stijgen de rente-ontvangsten uit hoofde van derivaten. Deze ontvangsten tellen niet mee in het EMU-saldo, maar verlagen wel de schuld. De aflossing van ABN AMRO op de kapitaalsteun van de overheid leidt tot een lagere schuld. De toename van leningen, met name studieleningen, heeft echter een schuldverhogend effect. De post "Overige financiële transacties" bevat een aantal kleinere posten die per saldo een schuldverlagend effect hebben.

Tabel 2.b. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

		2015	**2016**
	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Brutoschuld		67,2	66,2
2. Variatie in brutoschuld		-0,7	-1,0
Bijdragen tot variatie in brutoschuld			
3. Primair saldo (=post 10 in tabel 2.a.i)		-0,9	-0,3
4. Rente-uitgave (=post 9 in tabel 2.a.i)	**D.41**	1,3	1,2
5. Stock-flow adjustment		-2,9	-2,4
waarvan:			
-Verschillen tussen liquide middelen en transitorische posten		-0,1	0,1
-Nettoaccumulatie van financiële activa		-1,0	-0,3
waarvan:			
-opbrengsten van privatiseringen		0	0
-waarderingseffecten en andere		-1,8	-2,2
p.m.: impliciete rente op schuld		1,9	1,8
Andere relevante variabelen			
6. Liquide financiële activa		0,3	0,3
7. Netto financiële schuld (7=1-6)		66,9	66,0
8. Schulddelging (bestaande obligaties) sinds het einde van het voorgaande jaar		5,8	4,3
9. Percentage van de schuld in vreemde valuta*		3,2	
10. Gemiddelde looptijd**		7,6	

De houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën is in recente jaren sterk verbeterd. De houdbaarheidsindicator van het CPB[3] geeft weer hoe de overheidsuitgaven en -inkomsten zich ontwikkelen tot en met 2060, als wordt uitgegaan van welvaartsvaste collectieve voorzieningen. Met andere woorden: kunnen toekomstige generaties van hetzelfde collectievevoorzieningenniveau

[3] Van Ewijk, Draper, Ter Rele en Westerhout (2006). "Ageing and the sustainability of Dutch public finances", CPB Bijzondere Publicatie 16.

profiteren als de huidige, bij gelijke effectieve belastingtarieven? Uit deze maatstaf blijkt dat bestaande instituties al voor de crisis op lange termijn onhoudbaar waren zonder verdere ingrepen. Door de crisis verslechterde de houdbaarheid verder. Er zijn toen verschillende maatregelen genomen, met als voornaamste de verhoging van de AOW-leeftijd en de beperking van de kostenstijgingen in de zorg. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat de houdbaarheidsindicator nu positief is: de laatste berekening komt uit op een positief saldo van 0,4 procent van het bbp. Het kabinet is en blijft gecommitteerd aan de houdbaarheid van de overheidsfinancien, door een combinatie van maatregelen die de economische groei versterken en prudent begrotingsbeleid.

Garanties

Een garantie is een toezegging van het Rijk om de kosten van een derde partij voor zijn rekening te nemen als een bepaald risico werkelijkheid wordt. Daarmee zijn garanties, of breder gesteld risicoregelingen[4], een risico voor de overheidsfinanciën. Om die reden heeft het kabinet twee jaar geleden het beleid rondom risicoregelingen aangescherpt. Het al bestaande *nee, tenzij*-beleid is verder ingevuld om bewuster om te gaan met impliciete risico's. Bij ieder besluit over een risicoregeling expliciteert het kabinet de risico's, formuleert het adequate beheersingsmaatregelen en betrekt het kabinet het parlement. Dat het aangescherpte garantiebeleid zijn vruchten begint af te werpen was een belangrijke conclusie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014.[5] Er gaat een preventieve en signalerende werking uit van het garantiekader. Het kabinet zet het *nee, tenzij*-beleid rondom risicoregelingen daarom ook onverminderd voort.

Het Rijk staat in 2016 in totaal garant voor een bedrag van 195,6 miljard euro (27,8 procent bbp). Voor het grootste gedeelte zijn deze garanties het gevolg van internationale afspraken, zoals de garanties in het kader van de Europese schuldencrisis, regionale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De internationale garanties beslaan 153 miljard euro van het uitstaande garantierisico. De overige 42 miljard euro zijn nationaal.

Tabel 2.c Voorwaardelijke verplichtingen

	2015	**2016**	**2015**	**2016**
	mrd	mrd	% bbp	% bbp
Overheidsgaranties	**194,3**	**195,6**	**28,5**	**27,8**
waarvan nationaal	**41,3**	**42,4**	**6,1**	**6,0**
Kernongevallen (Wako)	9,8	9,8	1,4	1,4
DNB winstafdracht	5,7	5,7	0,8	0,8
Staatsdeelnemingen	1,0	1,0	0,1	0,1
SNS	3,6	3,6	0,5	0,5
Borgstelling MKB kredieten	1,7	2,2	0,3	0,3
Exportkredietverzekeringen	13,4	13,4	2,0	1,9
Overig	6,2	6,8	0,9	1,0
waarvan internationaal	**153,0**	**153,2**	**22,5**	**21,8**
Asian Infrastructure Investment Bank	0,7	0,7	0,1	0,1
European Financial Stability Facility	49,6	49,6	7,3	7,1
European Financial Stabilisation Mechanism	2,8	2,8	0,4	0,4
European Stability Mechanism	35,4	35,4	5,2	5,0
DNB - participatie in IMF kapitaal	47,5	47,5	7,0	6,7
European Bank for Reconstruction and Development	0,6	0,6	0,1	0,1
Europese Investeringsbank	10,1	10,1	1,5	1,4
EU betalingsbalanssteun	2,4	2,4	0,3	0,3
Wereldbank	3,9	4,1	0,6	0,6

[4] Onder de term "risicoregelingen" vallen naast garanties ook achterborgstellingen en leningen.
[5] Kamerstukken II, 2014-2015, 34 200 . nr. 1.

3. Projecties van inkomsten en uitgaven in een scenario van ongewijzigd beleid.

De onderstaande tabel toont de totale verwachte overheidsinkomsten en -uitgaven bij ongewijzigd beleid conform Miljoenennota 2016.

Tabel 3. Projecties van overheidsuitgaven en -inkomsten in een scenario van ongewijzigd beleid, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen.

		2015	**2016**
Overheid (S.13)	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	42,9	42,7
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	11,1	11,2
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	11,3	10,9
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,2
1.4. Sociale premies	D.61	14,5	14,9
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	1,9	1,7
1.6. Andere		3,8	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		37,0	37,1
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	45,0	44,1
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	9,1	8,9
2.2. Intermediair verbruik	P.2	5,7	5,6
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	21,6	21,4
	D.632		
waarvan werkloosheidsuitkeringen		2,1	1,9
2.4. Rente-uitgaven	D.41	1,3	1,2
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,2
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,3	3,2
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	0,7	1,0
2.8. Andere		2,0	1,5

4. Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven. Overheidsuitgaven naar functie.

De onderstaande tabellen geven een gedetailleerder inzicht in de verwachte overheidsinkomsten en –uitgaven in 2015 en 2016.

Tabel 4.a Doelstellingen inzake overheidsuitgaven en -inkomsten, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen

		2015	2016
Overheid (S.13)	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	42,9	42,7
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	11,1	11,2
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	11,3	10,9
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,2
1.4. Sociale premies	D.61	14,5	14,9
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	1,9	1,7
1.6. Andere		3,8	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		37,0	37,1
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	45,0	44,1
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	9,1	8,9
2.2. Intermediair verbruik	P.2	5,7	5,6
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	21,6	21,4
	D.632		
waarvan werkloosheidsuitkeringen		2,1	1,9
2.4. Rente-uitgaven	D.41	1,3	1,2
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,2
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,3	3,2
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	0,7	1,0
2.8. Andere		2,0	1,5

Tabel 4.b Bedragen die van de uitgavenbenchmark moeten worden uitgesloten

		2014	2014	2015	2016
	ESA-Code	niveau (mld.)	% bbp	% bbp	% bbp
1. Uitgaven voor EU-programma's die volledig door inkomsten van EU-fondsen worden gedekt		1,2	0,2	0,2	0,1
2. Cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen[1]		2,4	0,4	0,2	0,1
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen		10,5	1,6	0	-0,1
4. Bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen		-2,5	-0,4	-0,2	0,1

1/ WW, bijstand zelfstandigen, uitvoeringskosten UVW, uitkeringslastein IOW, mobiliteitsbonus oudere uitkeringsgerechtigde en arbeidsgehandicapten, BUIG en ontvangsten UFO.

4.c.i) Overheidsuitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid

	2015		2016	
	% bbp	% overheids-uitgaven	% bbp	% overheids-uitgaven
Onderwijs	5,4	11,9	5,2	11,9
Gezondheidszorg	7,9	17,6	7,8	17,7
Werkgelegenheid*	0,5	1,2	0,5	1,1

*Deze post bevat: participatiebudget en WSW (vanaf 2015 via sociaal deelfonds), re-integratietrajecten AO, re-integratievoorzieningen AO, arbeidsparticipatie 50+, sectorplannen, mobiliteitsbonus, scholingsdrempel, overgangsregeling levensloop, levensloopverlofkorting, premievrijstelling oudere werknemers, premiekorting jongeren, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, afdrachtsvermindering onderwijs, ouderschapsverlofkorting en aanpak jeugdwerkloosheid.

4.C.ii) Classificatie van overheidsfuncties

Overheidsfuncties		2015	2016
	COFOG-code	% bbp	% bbp
1. Algemene overheidsbestuur	1	4,8	4,7
2. Defensie	2	1,1	1,1
3. Openbare orde en veiligheid	3	2,0	1,9
4. Economische zaken	4	4,0	4,0
4. Milieubescherming	5	1,4	1,3
6. Huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen	6	0,4	0,4
7. Gezondheid	7	7,9	7,8
8. Recreatie, cultuur en godsdienst	8	1,4	1,3
9. Onderwijs	9	5,4	5,2
10. Sociale bescherming	10	16,6	16,2
11. Totale uitgave (=post 2 in tabel 2.c.i)	TE	45,0	44,1

5. Discretionaire maatregelen in de ontwerpbegroting.

Nederland staat er aanzienlijk beter voor dan enkele jaren geleden. Door een uitgebreid pakket aan consolidatiemaatregelen zijn de overheidsfinanciën weer houdbaar gemaakt. Ook is Nederland een jaar eerder dan gepland ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure. De consolidatiemaatregelen gingen gepaard met een brede hervormingsagenda, gericht op het versterken van de economische groei en houdbare stelsels. Voor 2015 en 2016 wordt een breed gedragen herstel voorzien, waarbij alle sectoren van de economie positief bijdragen aan de groei.

Het regeerakkoord kent drie pijlers: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en eerlijk delen. De begroting 2016 is erop gericht om de positieve budgettaire effecten van de economische groei zo evenwichtig mogelijk over deze prioriteiten te verdelen. Dit doet het kabinet door een deel van de verbetering van het EMU-saldo in te zetten voor een gerichte verlichting van de lasten op arbeid met structureel 5 miljard euro. Als het kabinet geen nadere maatregelen had genomen, waren de ontwikkelingen in saldo en schuld positiever geweest. Daarentegen zou de koopkrachtontwikkeling voor volgend jaar negatief zijn geweest, mede door reeds geplande lastenverzwaringen. Dit zou risico's voor de economie met zich meebrengen, in het bijzonder voor het consumentenvertrouwen. Omdat het kabinet staat voor evenwichtige inkomensverhoudingen heeft het ook besloten tot koopkrachtreparatie van niet-werkenden, zodat ook uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden er volgend jaar in koopkracht niet op achteruit gaan.

Het 5-miljardpakket verlaagt structureel de wig op arbeid, die in internationaal perspectief aan de hoge kant is. De Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hebben hier ook toe opgeroepen. Dit verbetert het functioneren van de arbeidmarkt op de langere termijn en leidt tot meer werkgelegenheid. Het CPB schat het effect op 35.000 banen. Aan de uitgavenkant bevat de begroting enkele discretionaire maatregelen gericht op verschillende maatschappelijke prioriteiten. Onderstaand staan de nieuwe maatregelen puntsgewijs toegelicht.

Samenvattend ziet het kabinet het 5-miljardpakket als een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen, waaronder de overheidsfinanciën. Met de omvang van het pakket blijft het kabinet binnen de ruimte die de Europese spelregels bieden. Het feitelijk tekort ontwikkelt zich daarnaast positiever dan ten tijde van het opstellen van het Regeerakkoord werd verwacht.

Inkomstenkant:

Verlaging van de lasten op arbeid. Het kabinet verlaagt de lasten op arbeid met 5 miljard euro structureel. Deze lastenverlichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een intensivering van de arbeidskorting voor inkomens tot ongeveer 50.000 euro met maximaal 638 euro (totaal budgettair beslag: 2,6 miljard euro).
- Een verlaging van de tarieven in de tweede en derde belastingschijf met circa 1,85 procentpunt (budgettair beslag: 2,6 miljard euro).
- Een verhoging van het aangrijpingspunt van het toptarief (budgettair beslag: 0,8 miljard euro). Hierdoor gaan mensen vanaf een hoger inkomen het tarief van 52 procent betalen. Hiermee wordt het aangrijpingspunt van het toptarief meer vergelijkbaar met wat in andere landen gebruikelijk is.
- Een impuls in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) van 0,3 miljard euro en een verhoging van de kinderopvangtoeslag van eveneens 0,3 miljard euro om de arbeidsparticipatie van werkende ouders met jonge kinderen te bevorderen.
- Een lage-inkomensvoordeel (LIV) om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken mensen met lage inkomens aan te nemen (budgettair beslag: 0,5 miljard euro).
- Medefinanciering van deze maatregelen door een volledige afbouw van de algemene heffingskorting (opbrengst van 2,1 miljard euro).

Koopkrachtpakket. Het kabinet repareert de koopkracht van niet-werkenden met een pakket aan maatregelen. De dekking hiervoor is gevonden binnen de bestaande kaders. De maatregelen zijn onderstaand weergegeven.

Maatregelen:
- Geen bezuiniging in 2016 op de huurtoeslag (214 miljoen euro).
- Eenmalige verlenging van de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag (252 miljoen euro).
- Eenmalige verhoging van het kindgebonden budget voor het tweede kind (16 miljoen euro).
- Eenmalige verhoging van de ouderenkorting (395 miljoen euro)

Financiering:
- Vrijval LIV als gevolg van invoering in 2017 (500 miljoen euro).
- Uitstel klein deel van de verhoging van de arbeidskorting (67 miljoen euro).
- Uitstel van een klein deel van de verlaging van de belastingtarieven (80 miljoen euro).
- Eenmalige dekking binnen het uitgavenkader (230 miljoen euro). Zie hoofdstuk 3 voor nadere toelichting

Uitgavenkant:

- *Defensie.* Het kabinet investeert in het versterken van de basisgereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Ook wordt extra geïnvesteerd in materieel ten gunste van de slagkracht en wordt de internationale samenwerking verder verdiept. In totaal maakt het kabinet voor deze prioriteiten structureel 345 miljoen euro vrij.
- *Missies.* De uitgaven aan crisisbeheersingsoperaties worden structureel met 60 miljoen euro verhoogd.
- *Veiligheid.* Het kabinet heeft besloten de veiligheidsketen op een aantal punten substantieel te versterken. Het gaat om een pakket van in totaal 129 miljoen euro structureel, dat vanaf 2015 in een oplopende reeks wordt gerealiseerd.
- *Kwaliteit van leven in verpleeghuizen.* De kwaliteit van leven voor mensen in verpleeghuizen wordt verhoogd. In totaal is hier 210 miljoen euro structureel beschikbaar voor.
- *Opvang voor alle peuters en kraamverlof.* Gemeenten krijgen meer ruimte om aan alle peuters in Nederland de mogelijkheid van opvang te bieden. Daarnaast wordt het kraamverlof voor partners uitgebreid van twee naar vijf dagen. Voor deze prioriteiten is in totaal 135 miljoen euro structureel beschikbaar.
- *Arbeidsvoorwaarden (cao's).* De overheid heeft een loonovereenkomst gesloten voor de publieke sector, waar onder meer rijksambtenaren, de politie, onderwijzers en de krijgsmacht onder vallen. Het kabinet stelt hiervoor extra middelen beschikbaar.
- *Migratie.* Om vluchtelingen bescherming te bieden in het eerste veilige land dat ze tegenkomen op hun vlucht stelt het kabinet in 2015 110 miljoen euro beschikbaar voor opvang in de regio.

Tabel 5.a Discretionaire maatregelen van de overheid

	2015	2016	2017
Uitgaven	in mld. euro - verbetert het EMU saldo + verslechtert het EMU-saldo		
Kadertoetsing DBP 2015	-0,9	-0,5	-0,7
Macro-economische mutaties	0,2	1,5	1,0
Uitvoeringsmutaties	-0,7	-0,8	-0,9
Beleidswijzigingen	1,4	-0,2	0,5
waarvan			
Defensie	0,0	0,2	0,2
Missies	0,0	0,1	0,1
Veiligheid	0,0	0,1	0,1
Verpleeghuizen	0,0	0,2	0,2
Opvang peuters en kraamverlof	0,0	0,0	0,1
Arbeidsvoorwaarden (CAO's)	0,0	0,4	0,4
Migratie	0,1	0,0	0,0
Overig	1,2	-1,1	-0,5
Kadertoetsing DBP 2016	0,0	0,0	0,0
Inkomsten			
5 mrd pakket			
IACK		0,3	0,3
Arbeidskorting		2,6	2,6
Tarief tweede en derde schijf		2,6	2,6
Verlengen derde schijf		0,8	0,8
LIV		0,0	0,5
AHK		-2,1	-2,1
Koopkracht lastenmaatregelen			
Tijdelijke verhoging ZT		0,3	0,0
Verhoging ouderenkorting		0,4	0,0
Verlagen arbeidskorting		-0,1	0,0
Verhogen tarief tweede en derde schijf		-0,1	0,0

6. Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen.

Tabel 6.a Landenspecifieke aanbevelingen (LSA's)

LSA-nummer	**Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2015)**	**Beschrijving van direct belang**
1. Overheidsuitgaven verschuiven naar de ondersteuning van investeringen in O&O en werken aan randvoorwaarden voor de verbetering van particuliere O&O-uitgaven, teneinde de neerwaartse trend in de publieke O&O-uitgaven te keren en het potentieel voor economische groei te vergroten.	• De regeling Toekomstfondskrediet Onderzoeksfaciliteiten voor investeringen in nieuwe en bestaande onderzoeksfaciliteiten is 40 miljoen euro beschikbaar gesteld in de vorm van een krediet. • De Research & Development (RDA) wordt samengevoegd met de S&O-afdrachtvermindering (WBSO) tot een regeling die wordt verrekend via de loonheffing. Zo maakt het kabinet de regeling effectiever en de aanvraagprocedure voor bedrijven eenvoudiger. Bij de vormgeving van de regeling is rekening gehouden met het financiële nadeel dat bedrijven zouden kunnen ondervinden van de samenvoeging. Het budget wordt daarom vanaf 2016 met 85 miljoen euro opgehoogd. Daar bovenop komt in 2016 100 miljoen extra beschikbaar voor de regeling, en 115 miljoen vanaf 2017. • Vanaf 2015 is er 50 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld voor de stimulering van het Europees onderzoek bij Nederlandse publiek gefinancierde kennisinstellingen. Deze instellingen ontvangen een toeslag op de toegekende projectsubsidie door de Europese Commissie toegekende projectsubsidie voor fundamenteel en toepassingsgericht	• Met de diverse maatregelen wordt budget verschoven naar ondersteuning van investeringen in O&O en wordt gewerkt aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor de verbetering van de particuliere O&O uitgaven.

	onderzoek. • Het doel dat het kabinet heeft vastgesteld bij de start van het bedrijvenbeleid is om 500 miljoen euro aan publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS) op te zetten voor eind 2015, waarvan 40% privaat is gefinancierd, is gerealiseerd. In 2014 is de geschatte totale PPS-projectomvang uitgekomen op 813 miljoen euro, waarvan private partijen 359 miljoen (44%) aan bijdragen. Omdat het doel is gerealiseerd, is er een hogere ambitie vastgesteld van 800 miljoen euro aan PPS-projecten in 2020 (waarvoor TKI-toeslag is aangevraagd), waarvan 40% privaat wordt gefinancierd.	
2. In geval van versterking van het economisch herstel inzetten op een snellere verlaging van de hypotheekrenteaftrek, zodat fiscale prikkels om in improductieve activa te investeren, worden verminderd. Een meer marktgericht prijsmechanisme op de huurwoningenmarkt realiseren en de huren in de sociale woningsector in verdere mate koppelen aan de inkomens van huishoudens.	• Per 1 juli 2016 wordt de maximale LTV verder verlaagd naar 102%. Daarnaast wordt per 1 januari 2016 het maximale hypotheekrenteaftrekpercentage met 0,5% verlaagd naar 50,5%. • Per 1 oktober 2015 wordt een meer marktgericht huurprijsmechanisme gerealiseerd met de herziening van het woningwaarderingsstelsel (WWS). • Het kabinet is voornemens om met ingang van 2016 de boveninflatorire inkomensafhankelijke huurverhogingen te vervangen door de huursombenadering, in combinatie met een periodieke inkomenstoets en verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten.	• Sinds juni 2013 is er sprake van herstel van de woningmarkt. Er is echter nog wel sprake van een aanzienlijk aantal onderwaterhypotheken en potentiele restschulden onder huishoudens. Rust op de woningmarkt is nodig om dit herstel te consolideren. De stapsgewijze afbouw van de hypotheekrenteaftrek draagt hieraan bij. Het geeft consumenten duidelijkheid. • De herziening van het WWS beoogt een betere weerspiegeling van de gewildheid van de woning in de maximale huurprijs. Daarnaast zal de voorgenomen invulling van de huursombenadering verhuurders meer ruimte geven om op basis van de inkomenstoets de huurprijs voor hogere inkomens middels boveninflaitoire huurverhogingen in lijn te brengen met de markthuur.

3. De omvang van de bijdragen aan de tweede pijler van het pensioenstelsel verlagen voor mensen in de eerste jaren van hun loopbaan.	• Op 6 juli 2015 heeft het kabinet een hoofdlijnennotitie naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin wordt aangegeven dat het kabinet streeft naar afschaffing van de doorsneesystematiek en invoering van een nieuwe systematiek die actuarieel correct is. • De voorlopige voorkeur van het kabinet gaat - mede met het oog op de positie van ouderen op de arbeidsmarkt - uit naar een systematiek waarbij alle werknemers binnen een pensioenregeling dezelfde premies blijven betalen, maar daarmee een pensioenaanspraak opbouwen die afneemt met de leeftijd (degressieve opbouw). Het kabinet zal in overleg met sociale partners en de pensioensector de mogelijkheden van een evenwichtige transitie verkennen.	n.v.t.

Tabel 6.b Streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid

Nationale 2020-hoofddoelen	Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2015)	Beschrijving van direct belang ten aanzien van het streefdoel
Nationale 2020-doelstelling werkgelegenheid [80%]	• Modernisering ontslagrecht en regels rondom 'passende arbeid' per 1 juli 2015 ingegaan (Wet Werk en Zekerheid). • Wet Banenafspraak en Quotum Arbeidsbeperkten op 1 april 2015 in werking getreden. Wet bevestigt de afspraak tussen het kabinet en werkgevers om tot 2026 in totaal 125 duizend banen voor mensen met een beperking te realiseren. Uit een tussentijdse meting is gebleken dat tot 1 januari 2015 in totaal 10.732 banen zijn gerealiseerd voor mensen uit de doelgroep. • Sectorplannen en Brug-WW: het tijdsvlak voor indiening van de derde tranche sectorplannen is verlengd tot en met 15 september 2015. De Brug-WW is ingegaan per 1 maart 2015. • Arbeid wordt meer lonend door een pakket aan maatregelen (5 miljard pakket) ter verlichting van de lasten op arbeid. Dit betreft o.a. een intensivering van de arbeidskorting, een verlaging van de tarieven van de tweede en derde belastingschijf, en een verhoging van de kinderopvang toeslag en van de IACK.	• Het totale pakket aan maatregelen zoals omschreven in het NHP 2015 zal een structureel positief effect van 0,6% hebben op de werkgelegenheid.
Nationale 2020-doelstelling O&O [2,5%]	• Zie LSA 1	• Zie LSA 1

Doelstelling vermindering uitstoot van broeikasgassen **- niet-ETS-sectoren [-16%]** **- ETS-sectoren [niet van toepassing]**	• Conform de laatste inzichten van ECN en PBL wordt het niet-ETS CO2-reductiedoel voor 2020 ruimschoots gerealiseerd.	• Realisatie draagt bij aan de lange termijn EU doelstelling t.a.v. reductie van broeikasgassen in 2050 (80-95% CO2-reductie).
Nationale doelstelling hernieuwbare energie [14%]	• De maatregelen zoals afgesproken in het Energieakkoord zijn nader uitgewerkt en tot uitvoering gebracht. De voortgang wordt nauwgezet gemonitord door een onafhankelijke borgingscommissie. Jaarlijks rapporteren ECN en PBL over de (verwachte) doelrealisatie. Nederland maakt tussen 2014 en 2020 een zeer forse groei van het aandeel hernieuwbare energie door, maar naar inschatting van ECN en PBL zal het doel van 14% in 2020 naar huidig inzicht nog niet geheel worden gerealiseerd. Mogelijk blijft het aandeel steken op circa 13%. • Tegelijk wordt de nationale doelstelling van 16% in 2023 naar verwachting wel gerealiseerd. ECN en PBL zien met name draagvlakproblemen met vertraging in de realisatie tot gevolg als hoofdoorzaak voor het mogelijk niet realiseren van het doel.	• Draagt bij aan de lange termijn EU doelstelling t.a.v. reductie van broeikasgassen in 2050 (80-95% CO2-reductie) en aan verbetering van de voorzieningszekerheid van energie op lange termijn.

Nationale doelstelling energie-efficiëntie [1,5% per jaar]	• De maatregelen zoals afgesproken in het Energieakkoord zijn nader uitgewerkt en tot uitvoering gebracht. De voortgang wordt nauwgezet gemonitord door een onafhankelijke borgingscommissie. Jaarlijks rapporteren ECN en PBL over de (verwachte) doelrealisatie. Naar inschatting van ECN en PBL wordt het doel conform de richtlijn energie-efficiency ruimschoots gehaald met name door uitvoering van het Nationale Energieakkoord.	• Draagt bij aan de lange termijn EU doelstelling t.a.v. reductie van broeikasgassen in 2050 (80-95% CO2-reductie) en aan reductie van energiekosten bij huishoudens en bedrijven
Nationale doelstelling vroegtijdige schoolverlating [<8%]	• De actieve aanpak gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten wordt ook na 2015/2016 voortgezet. De vervolgaanpak wordt momenteel verder uitgewerkt. De aanpak en prestatiesubsidie zullen naar verwachting onderdeel worden van de nieuwe Kwaliteitsafspraken die met het MBO-veld gemaakt zijn, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs.	• De maatregelen moeten bijdragen aan het verminderen en het structureel laag houden van het percentage voortijdige schoolverlaters.
Nationale doelstelling hoger onderwijs [>40%]	• Het nieuwe stelsel van studiefinanciering is ingevoerd voor studenten die zijn gestart in het schooljaar 2015-2016.	• De maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van het hoger onderwijs en ter waarborging van de toegankelijkheid dragen bij om het percentage hoger opgeleiden stabiel boven de 40% te houden.

Nationale doelstelling armoede [100 duizend minder *jobless households*]	Paragraaf 4.5 van het NHP 2015 en het NSR 2015 bevatten de meest beleidsmaatregelen, zoals: • Hervorming kindregelingen • Structureel extra middelen voor armoede- en schuldenbeleid (vanaf 2015 miljoen euro) en een integrale aanpak van armoede en schulden • Subsidieregeling voor maatschappelijke organisaties (4 miljoen euro in 2015). • Participatiewet • Premiekorting uitkeringsgerechtigden Alle andere maatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie zijn ook van toepassing (NHP 2015 paragraaf 3.4).	• Werken vanuit een uitkering wordt lonend gemaakt. Meer (alleenstaande) ouders met jonge kinderen zullen hierdoor gestimuleerd worden te gaan werken • Meer effectieve, efficiënte en duurzame bestrijding van armoede en schulden op decentraal niveau • Versterking van samenwerking tussen publieke- en private partijen en dus breder en effectiever bereik van doelgroepen • Bevordering en begeleiding van mensen met arbeidsvermogen naar werk. Werkgevers worden gestimuleerd uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen. In 2013 bedroeg het aantal personen in een huishouden met een lage werkintensiteit in NL (0-64 jaar) 1.624.000. Dit is een lichte afname ten opzichte van 2012 (1.635.000).

7. Vergelijking met het meest recente stabiliteitsprogramma.

Tabel 7. Verschil ten aanzien van meest recente stabiliteitsprogramma

		2014	2015	2016
	ESA Code	% bbp	% bbp	% bbp
Financieringsoverschot/-tekort van de overheid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		-2,3	-1,8	-1,2
Ontwerpbegrotingsplan		-2,4	-2,2	-1,5
Verschil		-0,1	-0,4	-0,3
Projectie van financieringsoverschot overheid bij ongewijzigd beleid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		-2,3	-1,8	-1,2
Ontwerpbegrotingsplan		-2,4	-2,2	-1,5
Verschil		-0,1	-0,4	-0,3

8. Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven

Onderstaande tabel geeft het generiek koopkrachtbeeld voor 2016 voor 18 voorbeeldhuishoudens. Deze cijfers laten de koopkrachtontwikkeling zien als gevolg van de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling en als gevolg van generieke maatregelen, zoals aanpassingen in belastingen, (ziektekosten)premies, zorgtoeslag, kinderbijslag en kindgebonden budget, die voor iedereen in de betreffende groep gelden. Voor huishoudens met kinderen wordt in de berekeningen uitgegaan van twee kinderen tussen 6 en 11 jaar oud.

Tabel standaardkoopkrachtbeeld (raming 2016)

	%
Actieven	
Alleenverdiener met kinderen	
Modaal	1,8
2 x modaal	0,5
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	3,7
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	2,2
modaal + modaal zonder kinderen	2,8
2 x modaal + modaal zonder kinderen	1,7
Alleenstaande	
Minimumloon	5,3
Modaal	2,8
2 x modaal	1,0
Alleenstaande ouder	
Minimumloon	4,3
Modaal	4,0
Inactieven:	
Sociale minima	
paar met kinderen	0,0
Alleenstaande	0,0
alleenstaande ouder	0,0
AOW (alleenstaand)	
(alleen) AOW	0,8
AOW +10000	0,1
AOW (paar)	
(alleen) AOW	0,3
AOW +10000	0,1

Na vier jaar van koopkrachtdaling in de periode 2010–2013 neemt de koopkracht in 2016 voor het derde opeenvolgende jaar toe. Het komende jaar gaat ruim 80 procent van de huishoudens er in koopkracht op vooruit. De mediane koopkracht van alle huishoudens stijgt met 1,4 procent. Werkenden op de mediaan gaan er 2,5 procent op vooruit. Dat komt door de verlaging van de lasten op arbeid met structureel 5 miljard. Het 5 miljard pakket is met name positief voor de koopkracht van werkenden met lage en middeninkomens. De arbeidskorting wordt verhoogd voor inkomens tot circa 50.000 euro. Daarnaast worden de belastingtarieven voor inkomens tussen de circa 20.000 en 66.000 verlaagd en wordt de derde belastingschijf met 8.000 verlengd, waardoor mensen pas vanaf een inkomen van circa 66.000 euro het tarief van 52 procent betalen. Dit zorgt ervoor dat het aangrijpingspunt van het toptarief meer vergelijkbaar wordt met wat in andere landen gebruikelijk is. Ook gaan werkende ouders met jonge kinderen er in koopkracht op vooruit door intensiveringen in de inkomensafhankelijke combinatiekorting en kinderopvangtoeslag.

De lastenverlichting voor werkenden heeft geen negatieve gevolgen voor niet-werkenden. Door eerder genomen maatregelen zouden deze groepen er toch op achteruit gaan. Om te bewerkstelligen dat ook gepensioneerden en mensen met een uitkering profiteren van de aantrekkende economie wordt de koopkracht van deze groepen in 2016 gerepareerd. De ouderenkorting wordt eenmalig verhoogd, en bezuinigingen op toeslagen worden uitgesteld.

Bijlage - Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei.

Tabel 8. Methodologische aspecten.

Technische raming	**Stappen voor het budgettaire proces waarvoor het gebruikt is**[1]	**Belangrijke kenmerken van gebruikt model/techniek**
SAFFIER II	macrovoorspelling voor de Nederlandse economie op korte en middellange termijn	macro-econometrisch model
MIMOSI	ramingen koopkracht, loonkosten, sociale zekerheid en loon- en inkomstenheffing	microsimulatiemodel
MIMIC	raming beleidseffecten op structureel arbeidsaanbod	algemeen evenwichtsmodel
ISIS	raming trendmatige structureel arbeidsaanbod	HP-filter
TAXUS	korte en middellange termijnramingen van belastingen (m.u.v. loon- en inkomstenbelasting)	detailraming belastingontvangsten
ZOEM	raming werkgelegenheid zorg en zorguitgaven	rekenkundig model voor werkgelegenheid zorg en voor zorguitgaven op korte en middellange termijn
Overheidsrekening	raming van werkgelegenheid overheid en collectieve uitgaven en inkomsten m.u.v. belastingen, zorg en sociale zekerheid	gedetailleerd rekenkundig model voor werkgelegenheid overheid en voor totale overheidsfinanciën op korte en middellange termijn
EVIEWS in combinatie met software van de EC	raming output gaps	econometrisch model

1/ Instrumenten voor modellering zijn gebruikt:
-bij het opstellen van macro-prognosen
-bij het ramen van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid
-bij het ramen van de verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven

-bij het kwantificeren van de in de ontwerpbegroting op te nemen maatregelen inzake inkomsten en uitgaven
-bij het onderzoek naar de doelgerichtheid van de hervormingen in het obp ten aanzien van de streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen.